

帝国議会の質問制度

——成立と変容——

Question System to the Cabinet in the Imperial Diet:

The Process of Institutionalization

博士後期課程 政治学専攻 2005年度入学

田 中 信 一 郎

TANAKA, Shinichiro

【論文要旨】

本論文は、帝国議会の質問制度における成立過程、変容過程、運用実態を明らかにすることを目的としている。

第一章では、帝国議会の質問制度の成立過程を明らかにした。帝国憲法の制定過程では議院の権利として質問制度を位置づけることが検討されたものの、結局は議院法で議事手続として質問制度を位置づける結果となった。

第二章では、主に衆議院における質問制度の変容過程を明らかにした。質問制度は、帝国議会開院と同時に、口頭質問の導入など、議員の手によって機能を拡大する方向で変容し始めた。

第三章では、帝国議会における質問の運用実態を明らかにした。特に、会期別の質問件数は、戦後の公刊史料や先行研究では明らかにされてこなかったものである。

以上から、本論文では、帝国議会の質問制度が、民党勢力及び議員が自らの力で発展させた政府監視の手段だったことを、明らかにした。

【キーワード】 質問制度、帝国議会、議院法、議院規則、先例

序 論

第一章 質問制度の成立

第二章 質問制度の変容

第三章 質問制度の運用

結 論

序 論

足尾鉍毒事件と田中正造を題材とする映画『檻^{らん}褖^るの旗』¹は、議會請願のために上京しようとする鉍毒被害民とそれを阻止しようとする警官隊とが衝突した「川俣事件」²の描写から始まる。ただ一人、命からがら東京に逃れ着いた小作民が、田中の元へ事件を伝え、当時、衆議院議員であった田中は、直ちに帝国議会の演説台に立つ。映画のスクリーンには、田中を演じる三国連太郎の姿に重なって「警吏大勢兇器を以て無罪の被害民を打撲したる儀につき質問」という文字が大寫しになる。そして、田中は事件に対する激しい糾弾演説を行う。

さて、現代の国会運営を多少なりとも知っている者がこのシーンを見ると、演説と質問タイトルにどのような関係があるのか、疑問を抱くに違いない。質問制度は国会にも存在するが、文書で質問と答弁をやり取りするのみで、原則として演説できる仕組みとなっていない³からである。

そもそも帝国議会の質問制度については、先行研究がほとんど存在しない。

質問制度に焦点を当てたものでは、前田英昭「議会の質問と情報公開」⁴が唯一といえる。また、大石眞の議院法研究⁵において、大日本帝国憲法（以下「帝国憲法」という）及び議院法の成立過程を論じる中で、質問制度についても言及されているが、それに焦点を当てたものではない。

他方、資料の点から見ても、質問件数や件名など運用実態を解明するために基礎となるものは十分でない。衆議院・参議院『議會制度七十年史・帝国議會議案件名録』⁶は、緊急質問の件名こそまとめているものの、質問全般についての資料は収めていない。

そこで本論文は、帝国議会の質問制度がどのように成立し、変容したのか、ということについて示した上で、質問制度の運用実態を明らかにする。

第一章では、帝国憲法及び議院法制定史に関する資料と先行研究から、帝国議會開院までの質問制度の成立について論じる。第二章では、先例集を手がかりに、帝国議会の開院以後の質問制度の変容について論じる。第三章では、議會報告書を元に、質問制度の運用実態について考察する。

なお、本論文では、原則として正字・旧字体について新字体に統一している。

第一章 質問制度の成立

一 帝国憲法と質問権

初代内閣総理大臣の伊藤博文は1886（明治19）年11月、宮内省図書頭であった井上毅に憲法の調査立案を委嘱した。

井上は、ドイツ出身の政府法律顧問ロエスレル（Karl Friedrich Hermann Roesler, 1834-1894）及びモッセ（Albert Mosse, 1846-1925）の助力を得て、1887（明治20）年2月頃までに11ヶ条の憲法試案を作成し、3月頃には未完成の「初稿」を伊藤博文に提出した。ここで注目すべきは「初稿」第34条の「両院ハ各大臣ノ参会及説明ヲ求ムルコトヲ得」⁷という規定である。「初稿」に付記された井上の説明によると、本条は議会の政府監督権を定めたものであり、具体的には質問制度を

企図している。文末には、当時のバイエルン議会規則を参考にしたとも記されている。

この後、同年4月30日にロエスレルが井上に提出した憲法草案⁸の第45条では、「各院ノ議員ハ各々政府ニ質問ヲナスノ権ヲ有ス」と議会の質問権が明記されていた。また、「但少クモ三日前ニ本院議長ヨリ簡単ナル理由書ヲ以テ之ヲ政府ニ通知シタル後ニ限ル」などと具体的な質問方法についても規定していた⁹。

そして同年5月23日、井上は試草甲案及び乙案を伊藤に提出した。甲案は第43条で、乙案は第46条で、それぞれ「各院ハ必要ナリトスル場合ニ於テハ内閣大臣ニ質疑ノ文書ヲ送付シ其弁明ヲ求ムルコトヲ得」と議会の質問権を定めていた¹⁰。

しかし、同年8月中旬に伊藤が中心になって作成したいわゆる「夏島草案」では、井上甲案を元にし、ロエスレル草案も参考にされたが、質問権は削除された。上奏権、請願受理権など、他の議会権限も同時に削除されていることから、議会権限を抑えようとする伊藤の意向が伺える¹¹。

これに対し、井上は同月末、「憲法逐条意見」を草して修正を提議した。また、ロエスレルも翌月に「憲法草案修正意見」を伊藤に提出した。いずれも「夏島草案」の見直し案であり、上奏権、請願受理権などとともに、質問権を立憲政治に不可欠なものとして、その明記を求めていた¹²。

伊藤は同年10月中旬、井上とロエスレルの意見を受け、井上、伊東巳代治（内閣総理大臣秘書官）、金子堅太郎（同）とともに「夏島草案」を修正して「十月草案」を作成した。その第56条で「両議院ハ必要ナリトスル場合ニ於テハ政府ニ質問ノ文書ヲ送付シ其弁明ヲ求ムルコトヲ得」¹³と、質問権が復活した。

そして、伊藤は1888（明治21）年4月5日、「十月草案」を一部修正した「二月草案」を元に「大日本帝国憲法」と題された説明付の憲法草案を策定し、天皇に奉呈した。天皇は同年5月8日、これを枢密院に諮詢した。質問権について、枢密院諮詢案は第51条で「両議院ハ必要トスル場合ニ於テ政府ニ対シ文書ヲ以テ質問ヲ為スコトヲ得」¹⁴と規定していた。

枢密院の第一審会議が審議を開始したのは、同年6月18日であった。質問権の審議について見ると¹⁵、枢密院副議長の寺島宗則が7月4日の第二読会（逐条審議）で、質問時に議会の多数決までは必要なく、一定以上の同意があればいいのではないかと述べた。これは、ロエスレルが寺島の求めに応じて枢密院に提出した「憲法草案意見概要」での指摘と同趣旨¹⁶であることから、寺島はロエスレル意見を元に発言したと考えられる。一方、副島種臣枢密顧問官は、両議院とあるので多数決と読めるがどうかと尋ねた。これに対し、枢密院議長の伊藤は「質問ノ手續ハ議院法ニ譲ル」と答えている。また、伊藤はこの日の審議の中で、イギリス議会では質問が議事進行を妨げているとして、答弁の可否は答弁者に委ねられているとも述べている。枢密院書記官長の井上も、鳥尾小弥太枢密顧問官の「質問ハ文書ヲ以テスルヲ要シ答弁ハ文書ニ限ラサルカ」という問いに、「然り」と答弁している。結局、本条は全会一致の採決で原案通り可決された。

1889（明治22）年1月16日、枢密院は憲法草案の第二審会議を開催し、当日の内にはほぼ原案通り可決した。これを受け、伊藤は1月27日、井上、伊東、金子とともに、枢密院第三審会議に提

出する憲法草案を協議した。その結果、枢密院第三審會議に提出された憲法草案において、質問条項について「兩議院ニ於テハ文書ヲ以テ政府ニ質問ヲ為スコトヲ得」（第50条）と、「兩議院」が主語から外され、主語を明記していないものの「議員」と読むのが自然なように修正された。この修正について、伊藤は1月29日の第三審會議で「兩議院ハト云フトキハ必ス議院ノ名ヲ以テスルヲ要スルカ如シ故ニ之ヲ改メタリ」と説明した¹⁷。この修正の意味するところは大きい。なぜならば「十月草案」以来の憲法草案が「議院の質問権という思考を維持してきた」にもかかわらず、「その觀念を放棄するという意味をもつ」¹⁸からである。

この修正に対しては、同日の審議で議院全体の名で質問がなされるべきとの異議が唱えられた。審議は翌日に持ち越され、逆に「議院法ニ明文アルヲ以テ足レリ」として野村靖枢密顧問官から本条削除の提案が出された。採決の結果、出席者18名の内、10名が削除に賛成し、質問権の条文は削除されてしまった¹⁹。これにより、質問制度は、帝国憲法に位置づけられた質問権から、議院法に位置づけられた議事手続へと後退することとなった²⁰。そして、帝国憲法は同年2月11日に発布され、1947（昭和22）年に日本国憲法が施行されるまで、改正されなかった。

二 議院法と質問制度

伊藤は1886（明治19）年11月、前述のとおり井上に憲法の調査立案を委嘱した際、議院法の起草についても併せて委嘱した。

井上は1887（明治20）年4月、「議院法第一次案」²¹を作成し、第7章「政府質問」で、質問書提出に議員30名以上の連署が必要なこと、質問書を内閣に送付するには本會議での賛成多数が必要なこと、政府答弁に対して討論できないこと、答弁の不十分なき建議ができることとした。以後、質問制度をめぐる議論は、この「議院法第一次案」が基本となっていく。

そして、井上はロエスレルとの意見交換を経て、同年5月23日に憲法甲案及び乙案とともに、「議院法試草」²²を伊藤に提出した。質問制度について「議院法第一次案」から大きな変更はなかったが、「三十名以上ハ普獨議院規則ニ依ル 奥ハ上院ニテ八十名下院ハ十五名以上トス」と、連署要件についてドイツ、オーストリアの議會制度を参考にしたことが注記されている。また、現在でも使われている「主意書」という文言が初めて出てきたのも「議院法試草」である。

その後、憲法「夏島草案」をめぐる議論の結果、憲法「十月草案」が作成され、井上は同時期に「議院法最初原本」を作成した²³。「議院法試草」との違いは、質問書提出の連署要件が15名以上に緩和されていることと、質問が政略全般に渡ることの禁止が記されていることである²⁴。

この「議院法最初原本」を基本とし、オーストリア帝國議會下院第二副議長クルメッキ（Johann Ritter von Chlumetzky, 1834-1924）による意見書「国会意見」とそれに対するロエスレル論評を参考に、議院法「委員會議原案」が作成された。井上は1888（明治21）年4月26日、伊藤に対してこれを提出した。質問に関して「議院法最初原本」との違いは、議決前に主意書を朗読することが加えられたことである²⁵。「委員會議原案」に大きな影響を及ぼしたクルメッキ意見書で

あるが、質問制度については特に言及していない²⁶ので、この変更は伊藤、井上、伊東、金子の修訂作業によるものと考えられる。

但し「委員会議原案」は枢密院に諮詢されず、井上、伊東、金子は枢密院第一審会議における憲法案修正を受け、同年7月に「委員会議第一次修正案」、8月に「委員決議案〈第二次修正案〉」を作成した。これらの修正により、質問提出は20名以上の賛成者を要すると改められた²⁷。

伊藤は8月下旬、「委員決議案」に修正意見を付した。質問についても、答弁に満足しないとき「再応建議ヲ為スハ其例アルカ 質問ノ主意書ニ付議長不都合ナリトシタル時ノ権力ヲ記載セサルハ如何」とコメントしている²⁸。

伊藤修正意見を受け、井上らは議院法「諮詢案」を作成し、同年9月に枢密院へ提出した。また、伊東は10月1日、井上の責任の下、「諮詢案」コンメンタール「議院法説明」を作成した。これにより、質問に20名以上の賛成者を必要とする理由が質問数の増大を抑えるためであること、一つの質問で政略全般に質問を及ばせないという意図が「簡略ナル主意書」という文言に込められていること、質問を議決に付す際に主意書を朗読すること、一方でその時に演説及び討論をしてはならないこと、答弁に対する討論を認めないのは政府を非難させないためであること、答弁に対する建議を認めるのは「当然ノ」「言議ノ権」とであると認識されていることが分かる²⁹。

枢密院第一審における議院法「諮詢案」質問条項の実質審議は、10月22日の第二読会（逐条審議）で行われた。第一審は、質問条項について字句修正をしたのみで内容を変更しなかった。

枢密院の再審会議は1889（明治22）年1月17日に開催された。枢密院は当日の内に再審会議案を決定したが、重要な修正がなされた。前日の憲法再審会議で議院の法律起案権が承認されたことに対応して、議案発議に関する条文が加えられた。その際、予算案修正の動議、建議の動議などとともに、質問発議の賛成者要件が再び30名以上に引き上げられたのである³⁰。

その後、枢密院は1月30日の憲法第三審会議で、前述のように突如として質問条項を削除した。そのため、2月2日の議院法第三審会議では、質問条項について、質問の朗読と議院による議決要件を削除するという大幅な修正がなされた。

これら、憲法の質問条項削除とこの議院法修正により、質問制度の性格は「政府に対する問責質問（interpellation）から大臣に対する個人質問（question）へと変化」³¹した。但し、議院による議決要件の削除は、質問制度の性格を個人質問に変化させた一方で、少数派の質問を可能にした。後に議会多数派を与党とする政党内閣が成立したことを考えると、この意義は小さくない。

そして、議院法は2月11日、枢密院第三審会議の決定どおり、帝国憲法発布と同時に公布された。議院法の質問条文は次のとおりである。なお、議院法の質問条文は、1947（昭和22）年に同法が廃止されるまで、改正されることはなかった。

議院法 第十章 質問³²

第四十八条 両議院ノ議員政府ニ対シ質問ヲ為サムトスルトキハ三十人以上ノ賛成者アルヲ要ス

質問ハ簡明ナル主意書ヲ作り賛成者ト共ニ連署シテ之ヲ議長ニ提出スヘシ

第四十九条 質問主意書ハ議長之ヲ政府ニ転送シ國務大臣ハ直ニ答弁ヲ為シ又ハ答弁スヘキ期日ヲ定メ若答弁ヲ為サ、ルトキハ其ノ理由ヲ示明スヘシ

第五十条 國務大臣ノ答弁ヲ得又ハ答弁ヲ得サルトキハ質問ノ事件ニ付議員ハ建議ノ動議ヲ為スコトヲ得

三 両議院「成立規則」の成立

1889（明治22）年2月11日に帝国憲法が公布され、また議院法などの憲法付属法令が公布され、翌年に控えた衆議院議員総選挙と帝国議会開院を前に、焦点は議院規則の制定に移った。

そこで、政府は同年10月、帝国議会開設準備のために臨時帝国議会議事事務局を設置し、井上を総裁に任命した。以後の議院規則の作成作業はここで行われたが、実際には同事務局設置前の同年4月から、法制局において林田亀太郎による検討作業が行われていた³³。

同事務局で大きな問題となったのは、議院規則の発効方法であった³⁴。帝国憲法は第51条において議院規則をそれぞれの議院が定めることとしていたが、召集してから正式の議院規則を定めるまでの間の議院規則をどうするかが、議論となった。

当初、井上はすべての議院規則の勅令による事前制定を考えていたが、同事務局書記官となっていた林田は、勅令による議院規則制定を憲法違反とする意見を井上に提出した。また、政府法律顧問のロエスレルとパテルノストロ（Alessandro Paternostro, 1852-1899）も林田の説を支持した。その結果、召集時に最低限必要な規則のみを「成立規則」として勅令で定め、本来の議院規則に相当するものは事前に草案を作成して、その取捨を議員に委ねることとなった。

井上は1990（明治23）年8月、こうした方針に従って、両議院規則、両議院成立及開会規則、貴族院議員資格及選挙争訟判決規則、両議院関係規則などの各草案をまとめ、臨時帝国議会議事事務局報告書として山県有朋内閣総理大臣に提出した。

そして、両議院成立規則は同年10月11日、勅令として制定・公布された。なお、成立規則は議会召集後、両議院規則確定の際に、それぞれ貴族院規則、衆議院規則の第一章となった。

質問制度との関係で興味深いことは、質問に関する規則が同事務局報告書のいずれの草案にも含まれていなかったことである³⁵。よって、帝国議会開院前に質問制度を定めたものは、議院法の第48条から第50条までだけであった。

四 小 括

本章では、帝国議会の質問制度の成立過程を明らかにした。すなわち、当初は帝国憲法で議院の権利として質問制度を位置づけることが検討されたものの、結局は議院法で議事手続として質問制度を位置づける結果となった。また、臨時帝国議会議事事務局の作成した議院規則草案には、質問制度に関する規則は盛り込まれなかった。

これらのことから、明治政府が、諸外国の議会との比較から質問制度の必要性は認めていたものの、政府批判の手段とされないようその役割を局限しようとし、議院法に定めたものを手続のすべてと考えていたことが分かる。明治政府の想定していた質問制度を、議院法の条文及び制定過程における議論を踏まえて整理すると次のとおりである。

〈明治政府の想定していた質問制度〉

- ① 質問には30名以上の賛成議員の連署が必要（第48条）だが、議院の議決は必要ない。
- ② 質問には主意書（書面）の提出が必要（第48条）。また、提出時に質問朗読、演説、討論をしてはならない（枢密院第三審会議及び「議院法説明」）。つまり口頭質問は認めない。
- ③ 主意書は議長に提出しなければならず（第48条）、議長が政府に転送する（第49条）。つまり、議員が政府に直接質問することは認めない。
- ④ 答弁方法は大臣の判断で決定し、口頭答弁、書面答弁、不答弁のいずれも可（第49条）。但し、不答弁の際はその理由を示さなければならない。
- ⑤ 議員は答弁に対し建議の動議を提出できる（第50条）。しかし、答弁に対してその場で再質問すること、討論を行うこと、賛否を採決することは認めない（「議院法説明」）。

第二章 質問制度の変容

一 衆議院規則の成立と質問条項の追加

臨時帝国議会議務局の作成した議院規則諸案は、1890（明治23）年10月1日に公表された³⁶。既に第一回衆議院議員総選挙を終えて議席を持つことが決まっていた各政党は、衆議院規則に対し修正議論を始めた。

当時の新聞によると、衆議院筆頭勢力の弥生倶楽部（立憲自由党の衆議院議員団）の衆議院規則修正案³⁷は、質問制度に関連して、第8章として質問の章を新設し、「内閣に対する質問の手続は議院法第四十八条乃至第五十条の手続に依るべし」「質問者は国務大臣議場に於て答弁するに当り更に其の質問に就き精細の演説を為す事を得」「質問者国務大臣の答弁に対し其の要領を得るときは更に精細の質疑を為す事を得」「質問の答弁若くは拒絶の理由につき議員二十名以上の建議あるときは其事件を継続討論する事を得」としている。一方、第二勢力で政府寄り的大成会（政府支持を標榜して当選した衆議院議員団）も修正案をまとめたが、これには質問に関連したものは含まれていなかった³⁸。なお、第三勢力の議員集会所（立憲改進黨の衆議院議員団）が修正案を作成したか否かについては、当時の新聞記事に見つけることができなかった。

これら衆議院の三大勢力³⁹は、同年11月19日から衆議院規則修正についての協議を始めた⁴⁰。質問については11月21日、第二節速記録の部の第121条を削除する代わりに質問の部を置き、「議員より政府に対する質問に付国務大臣の答弁其要領を得るときは出席を求めて更に精細の質問を為すことを得」「質問に対する答弁若くは答弁を為さざる理に付動議を提出するものあり三十名以上の賛成あるときは之れを議題と為すことを得」の2条を設けると合意された⁴¹。この条項は、弥生

倶楽部案よりは多少後退しているものの、答弁に対する再質問及び議題化を認めており、議院法での想定手続より踏み込んだものとなっている。大成会案に質問条項がないことから、この合意が弥生倶楽部、すなわち民党勢力の主導によることは明らかである。

11月29日に開院した帝国議会は、12月1日に議院規則を審議した。貴族院は、同日のうちに臨時帝国議会議務局案を基本とした貴族院規則を制定した。このとき質問に関する条項が加えられることはなかった。他方、衆議院規則会議も同日に開催されたが、起草委員は弥生倶楽部から三派勢力の協議作成した議院規則案を字句修正して起草委員案とし⁴²、衆議院規則として制定した。その結果、衆議院規則には、臨時帝国議会議務局案にはなかった質問条項が盛り込まれることになった。衆議院規則の質問条項は次のとおりである。

衆議院規則 第八章 質問⁴³

百四十一条 議員政府ニ対スル質問ニ付國務大臣ノ答弁其要領ヲ得サルトキハ議場ニ出席ヲ求メ更ニ精細ノ質問ヲ為スコトヲ得⁴⁴

第一百四十二条 質問ニ対スル答弁若ハ答弁ヲ為サハル理由ニ付動議ヲ提出スルモノアリ三十人以上ノ賛成アルトキハ之ヲ議題ト為スコトヲ得

これにより、衆議院においては、政府の想定と異なる質問制度となった。つまり、主意書の提出がなくとも口頭による再質問ができ、「答弁に不満があるときは議院でそれを議題として討論することに改められた」⁴⁵のである。これは、個人質問から問責質問への揺り戻しと言える。

その後、1947（昭和22）年に帝国議会在廃止されるまで、衆議院規則は10次にわたる改正がなされた。そのうち質問条項については、第50回議会中の第10次改正で字句修正が行われたが、内容に変更はなかった⁴⁶。

二 衆議院先例に見る質問制度

議院法及び衆議院規則は、第1回帝国議会からその廃止まで、質問に関する条項をほとんど変えていないことをこれまで示した。だが、それらの明文規定だけでは、具体的な質問手続が明らかではない。そこで、明文規定及び先例を踏まえて、質問手続を明らかにする。

先例とは、議会における事案処理の際、参考とされる過去の同種事案処理例のことである。先例には、単なる参考例にすぎないものもあるが、処理の積み重ねが慣行となって、事実上の規範として機能しているものも多数ある⁴⁷。

帝国議会最初期の「衆議院先例集纂」には、質問手続について「質問ハ法律ニ依リ必ス文書ヲ以テシ議長之ヲ内閣総理大臣ニ転送ス而シテ之ニ対スル政府ノ答弁ハ質問事項ノ主務大臣議場ニ於テ之ヲ演説シ又ハ文書ヲ以テス其ノ文書ヲ以テシタルモノハ書記官長議長ノ命ニ依リ議場ニ於テ之ヲ朗読ス」⁴⁸と示されている。この例は、第1回帝国議会の例だけで編集された先例集であることが

ら規範とまでは言えないが、以後の質問手続の基本となっている。

他方、先例を見ると、帝国議会の衆議院の質問制度には、議院法及び衆議院規則と異なった点がある。また、明治期と大正・昭和期で比べても大きく異なった点がある。それを明らかにするために、明治期と大正・昭和期の質問手続をそれぞれ整理する。

〈明治期の質問手続⁴⁹⁾〉

- ① 議員は質問する際、30名以上の賛成議員の連署のある主意書を議長に提出する。提出後に質問事項を追加する際も主意書が必要となる。
- ② 議長は、提出された質問を直ちに政府へ転送する。議院に対しては、主意書の題名を議場で報告し、主意書の全文を速記録に掲載する⁵⁰⁾。
- ③ 提出議員は、議長による提出報告の当日、会議の冒頭で質問趣旨の説明演説（趣旨弁明）を行う。また、説明演説に対する質疑はできない。なお、第10回議會以降は、報告当日以外でも説明演説をできるようになり、議事進行上の都合で会議の冒頭でない例もある⁵¹⁾。
- ④ 政府は、質問に対して答弁する場合、答弁日時を議院に通知する。
- ⑤ 口頭答弁の場合は、主務大臣が議場で行う⁵²⁾。書面答弁の場合は、書記官長が答弁書を朗読する。但し、文章の長い場合や答弁書数の多い場合は、朗読が省略されることもある。
- ⑥ 提出報告の当日、提出議員の説明演説に続き、国務大臣がその場で口頭答弁をする例が、第22回議會中1906（明治39）年3月6日から始まり、答弁方法として定着した。
- ⑦ 政府委員は、国務大臣の代理としてのみ、口頭で答弁できる⁵³⁾。
- ⑧ 提出議員は、口頭答弁に対し、議場で意見を述べることができる。
- ⑨ 提出議員は、口頭答弁に対し、質疑をすることができる⁵⁴⁾。また、口頭答弁に関連する内容であれば、提出議員以外の議員も質疑することができる。

質問制度が議院法で規定した明治政府の想定から、変容していることが分かる。特に、第1回議會から慣例として定着した提出議員による質問趣旨の説明演説（②）と、口頭答弁に対する意見演説・質疑（⑧⑨）は、先例として重要である。これら2点は、第一章の四で示した議院法規定の整理と比較すると、「提出時に質問朗読、演説、討論のいずれもしてはならない」（201頁・②）こと、及び「答弁に対してその場で再質問すること、討論を行うこと、賛否を採決することは認めない」（201頁・⑤）ことに反している。

そして、質問制度は大正・昭和期、さらに変容していく。その芽が、第22回議會（1905年12月28日～1906年3月27日）からの「提出報告の当日、提出議員の趣旨弁明に続き、国務大臣がその場で口頭答弁をする例」（⑥）であった。

この例を発展させる形で、衆議院各派協議会は1910（明治43）年2月5日、質問手続について次の決定を行い、変容の一大契機とした。なお、本論文ではこれ以前を明治期の質問手続、以後を大正・昭和期の質問手続としている。

質問ニ関スル規程（明治四十三年二月五日 各派協議会決定）⁵⁵

第一条 質問主意書ノ趣旨ヲ弁明セムトスル者ハ火曜日ノ会議ニ於テスヘシ但シ緊急ノ議事アルトキハ議長ハ質問ヲ議事日程ノ後ニ掲載シ又ハ次ノ火曜日ニ延期スルコトヲ得

第二条 質問提出者質問日ニ於テ其ノ趣旨ヲ弁明スルコト能ハサルトキハ其ノ旨ヲ議長ニ申出テ次ノ火曜日ニ延期スルコトヲ得

第三条 質問緊急ヲ要スルトキハ提出者ハ議院ノ許可ヲ經テ何時ニテモ其ノ趣旨ヲ弁明スルコトヲ得

この決定が変容の一大契機である理由は、質問日の設定にある。つまり、この決定が、先例に過ぎなかった質問趣旨の説明演説と口頭答弁について、開催を定例化するとともに、議院規則に準じたものとした。これは、口頭質問の実質的な導入を意味していた。この決定以後の質問手続について、明治期の質問手続と追加あるいは変更となった事項を整理すると次のとおり。

〈大正・昭和期の質問手続⁵⁶〉

- ① 主意書は日本語とする。やむを得ない場合は外国語に注釈を付すこと。
- ② 主意書の撤回は議院の許可を必要としない。また、秘密会の内容に触れる主意書を院議で撤回させることができる。
- ③ 議長に対する主意書は受理しない。
- ④ 主意書は全文を全議員に印刷配布する。
- ⑤ 停会中は主意書を政府に転送しない。
- ⑥ 質問趣旨の説明演説は火曜日に行う。但し、緊急を要するときは、議院の許可を得て何時でも質問できる。但し、答弁書の届いた後に説明演説はできない。
- ⑦ 説明演説の時間を原則として20分以内とし、議長の認めた場合に限り30分以内とする例が、第65回議会で1934（昭和9）年3月13日より始まり、定着した⁵⁷。
- ⑧ 説明演説の順序は、適宜議長が前後でき、また提出者の協議で決めることができる。
- ⑨ 説明演説に際して、院議で国務大臣の出席を要求することができる。また、提出議員が国務大臣の出席を希望することもできる。国務大臣の出席がない場合は、説明演説を延期することができる。
- ⑩ 説明演説を省略する場合は、答弁書とともに速記録に記載する。また、特別の理由があるときは、主意書若しくは参考書を速記録に記載しない。
- ⑪ 以前は、書面答弁の場合、書記官長が答弁書を朗読していたが、第40回議会前後から、報告のみで、朗読を省略する例が増え、定着した。但し、院議で朗読させることもできた。
- ⑫ 政府は、口頭答弁をした後に、書面答弁をすることができる。
- ⑬ 政府の口頭答弁に対する再質問は、3回までとする⁵⁸。
- ⑭ 以前は、政府委員が口頭答弁する場合、国務大臣の代理でなければならなかったが、第26

回議會から、代理でなくとも口頭答弁する例が始まり、定着した。

大正・昭和期における質問手続の追加・変更から、先例の積み重ねにより、議院法とは異なる形で質問制度が確立したことが分かる。また、明治期の先例は質問制度を発展させる方向に作用したが、大正・昭和期の先例は、発展に作用したものと抑制に作用したものとに分けられる。

発展に作用した先例の中では、質問日の設定、緊急質問の導入、國務大臣の出席要求が重要である。また、1936（昭和11）年3月版の「衆議院先例集纂」から、質問趣旨の説明演説のことを指す「趣旨弁明」という語が、すべて「口頭質問」に改められている点も興味深い。

他方、抑制に作用した先例には、説明演説時間の制限、再質問の制限が該当する。いずれも軍部の台頭著しい1935（昭和10）年前後に先例となっていることから、議會低位となっていた当時の対政府関係が伺われる。

そして、「質問ハ口頭ヲ以テ火曜日ニ之ヲ為シ政府ニ於テモ成ルヘク口頭ヲ以テ答弁スル様政府ト打合ヲ為スコト」「近來政府ハ書面ヲ以テ答弁スルヲ例トシ口頭質問ノ機会甚タ少キヲ以テ質問前答弁書ヲ提出セス成ルヘク口頭答弁ヲ為スヤウ政府ト交渉スルコト」とする1933（昭和8）年12月20日の各派協議會決定⁵⁹で明らかのように、主として先例に依拠してきた質問手続には致命的な欠陥があった。すなわち、口頭質問の実施には、政府の口頭答弁が前提となる。ところが、答弁の方法及び有無は、政府に委ねられていた。そのため、質問を受ける政府が議會に非協力的であった場合、議會は口頭質問を実施できなかったのである。

三 貴族院の質問制度

貴族院規則は、第1回議會の冒頭で質問条項を含まないまま成立した後、貴族院が廃止されるまで、12回にわたる改正がなされた。質問に関する条項は、第44回議會中1921（大正10）年3月26日の第10次改正で初めて盛り込まれ、以後の改正はなかった。この第10次改正は全面改正であったが、根本的な見直しではなく、「慣例を明文化し、その不備を補い運用上の疑義を解決する」⁶⁰ことが目的であった。

つまり、貴族院では、この規則制定前から質問提出の際に、衆議院と同様の質問趣旨の説明演説が行われており⁶¹、その「慣例を明文化」したに過ぎない。だが、質問制度としての意義は大きい。なぜならば、第一章の四で見たとおり「提出時に質問朗読、演説、討論のいずれもしてはならない」というのが、議院法制定者の立法趣旨だったからである。

貴族院第十次改正規則 第七節 質問⁶²

第二百二十八条 議員質問主意書ヲ提出シタルトキハ議院ニ於テ質問ノ趣旨ヲ説明スルコトヲ得 前項ノ説明ニ対シ他ノ議員ハ意見ヲ述フルコトヲ得ス

さて、本論文では先例から貴族院の質問手続を明らかにしていくことはできなかった。「規則の不備な点あるいは運用上疑義を生じた点は、すべて慣例によって補われてきた」⁶³ことから、貴族院においても衆議院と同様に先例集が整備されたと考えられるが、国立国会図書館に所蔵されている先例集は、大正末期以後に刊行された3冊しかない⁶⁴。

それらに記されている質問関係の先例はいずれも共通しており、「質問ノ趣旨説明ヲ許可スル時機ニ関スル例」「質問者議長ヲ経テ政府ニ答弁ヲ督促セシ例」「質問者又ハ賛成者ニ非サレハ政府ニ対シ答弁ヲ督促スルコトヲ得ス」の3例のみで、貴族院の質問手続の全容を明らかにするには不十分である。衆議院よりも先に実施された緊急質問⁶⁵についても、それら3冊の先例集には記述がない。貴族院先例については、資料や先行研究が不十分であり、今後の研究課題である。

四 議院法改正論議と質問制度

実施された議院法改正の中で、質問条項に関する改正がなかったことは、すでに述べたとおりである。しかし、質問条項の改正が議論にならなかったわけではない。議院の権限を拡大する視点から、衆議院においてしばしば議院法改正案が議員提出された⁶⁶。

それらの中で、初期帝国議会で高田早苗議員が数度にわたって提出した議院法改正案（第1回議會⁶⁷、第8回議會⁶⁸、第10回議會⁶⁹）は、質問提出の賛成議員要件を30人から20人に下げることが求めていた。この理由について、法案発議の賛成議員要件20人と比べ、質問提出要件が30人であることは不合理と、高田は説明している⁷⁰。また、第8回議會の高田案を修正した衆議院可決案は、賛成議員要件の引き下げに加え、「國務大臣ノ答弁其ノ要領ヲ得サルトキハ議員ハ二十名以上ノ賛成者ト共ニ其ノ出席ヲ要求スルコトヲ得」「此ノ場合ニ於テ國務大臣ハ時日ヲ期シ議院ニ出席シテ答弁ヲ為スヘシ」⁷¹と、國務大臣の口頭答弁を義務づけていた。

質問制度の強化に焦点を当てた議院法改正案も提出された。菅野善右衛門議員が第16回議會に提出したもの⁷²で、賛成議員要件の引き下げは伴わないものの、十分な答弁がなされないとき、國務大臣に口頭答弁を義務づける内容であった。この理由について、要領を得ない答弁や答弁拒否の横行を改めるためと、菅野は趣旨説明している。この改正案審議から、政府答弁に対して議員たちが強い不満を持っていたことが分かる。

その後、質問制度に関する議院法改正案は、第64回議會の久原房之助案⁷³まで提出されなかった。これは、議院法の根幹に関わる改正案がほとんど提出されなかった期間とも符合する⁷⁴。

1932（昭和7）年5月15日の五・一五事件後、「帝国議會の審議システムを見直し、それによって帝国議會をより権威あるものに改めていこうという動き」⁷⁵が政党の中から生まれ、各派代表による議會振興要綱及び久原提出の議院法改正案に結実した。それらの中に、上奏案や建議案の提出とともに質問提出時の賛成議員要件を、法案提出に合わせて20名に引き下げること含まれていた⁷⁶。久原案の不成立後、ほぼ同内容の議院法改正案が2度提出された⁷⁷が、成立することなく、やがて議會強化の機運も失われていった。

五 小 括

本章では、規則と先例から、主に衆議院における質問制度の変容過程を明らかにした。すなわち、議院法によって限定的に定められた質問制度は、帝国議会が始まると同時に、議員の手によって機能を拡大する方向で変容し始めた。その第一歩が、民党勢力の主導で策定された衆議院規則の質問条項であった。また、質問制度が拡大する上で、決定的な役割を果たしたのが先例であった。質問趣旨の説明演説と口頭答弁に対する意見演説・質疑は、先例を根拠としていた。

更なる変容の契機が、1910（明治43）年2月5日の衆議院各派協議会決定であった。これにより、質問日と緊急質問が決められ、本格的な口頭質問の導入となった。だが、時局が厳しくなると、説明演説時間の制限や再質問の制限のように、質問制度を抑制する先例も生まれた。また、先例に基づき発展してきた質問制度には、政府の協力姿勢を前提とする致命的な欠陥もあった。

衆議院では、こうした質問制度の欠陥が早くから認識され、賛成議員要件の緩和や政府答弁の義務づけを定める議院法改正案も提出されたが、いずれも成立には至らなかった。

第三章 質問制度の運用

一 質問件数の考察

帝国議会の質問件数について、先行研究及び戦後公刊の帝国議会資料では、明らかにされてこなかった。貴族院及び衆議院の一次史料から判明した質問件数⁷⁸は、図表1のとおりである。

この表から、帝国議会開院当初から質問提出が盛んであったこと、大正時代（第29回-第51回）がその頂点だったこと、アジア太平洋戦争期（第78回-第87回）にほとんど質問が提出されていないことが分かる。

また、緊急質問について、第26回議會中1910（明治43）年2月5日の各派協議会決定で緊急質問制度が認められてから、初めての緊急質問⁷⁹が行われるまで約5年の空白があること、その後も散発的にしかなされず、その頂点が政党内閣期であったことも分かる。

一方、この表は、貴族院の質問件数が衆議院に比べて著しく少ないことも示している。これは、平民成年男子による選挙で構成された衆議院の革新性と、皇族、華族、勅選、多額納税者等で構成された貴族院の保守性という、それぞれの性格の違いに由来すると考えられる。

二 質問発議者の考察

帝国議会に在籍した議員は、貴族院1950名、衆議院3823名であった⁸⁰。そのうち、質問の発議者⁸¹となった議員は、貴族院72名（全貴族院議員の3.7%）、衆議院702名（全衆議院議員の18.3%）であった。

衆議院の質問発議者数を質問回数別に分けたのが、図表2である。質問回数1回の議員が、325名（質問発議者の46.3%）と、質問発議者の半分近くを占めている。質問回数2回の議員158名（22.5%）を合わせると、質問回数の少ない議員が質問経験議員の約3分の2を占めている。

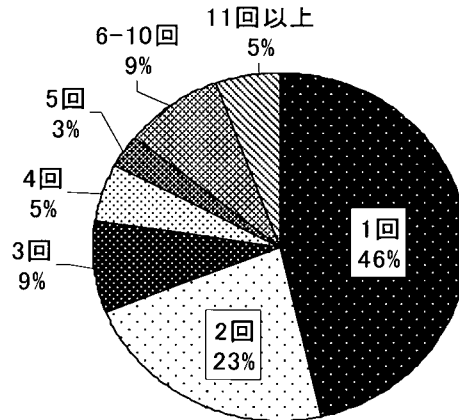
【図表 1 帝国議会の質問件数（会期別）】

回次	衆議院 質問件数	衆議院 緊急質問件数	衆議院 答弁件数	衆議院 答弁書面数	貴族院 質問件数	貴族院 緊急質問件数	貴族院 答弁件数	貴族院 答弁書面数
1	21	0	4	16	3	0	2	1
2	19	0	1	9	1	0	0	1
3	18	0	0	13	1	0	0	1
4	40	0	1	38	3	0	0	3
5	11	0	0	9	0	0	0	0
6	33	0	0	13	4	0	1	3
7	0	0	0	0	0	0	0	0
8	27	0	0	26	3	0	1	3
9	43	0	0	30	4	0	0	4
10	27	0	3	17	5	0	1	4
11	0	0	0	0	4	0	0	0
12	17	0	0	8	4	0	2	2
13	40	0	0	29	2	0	0	1
14	78	0	0	54	0	0	0	0
15	55	0	1	47	6	0	0	6
16	53	0	0	50	2	0	0	2
17	4	0	0	0	0	0	0	0
18	29	0	0	29	1	0	0	1
19	1	0	0	0	0	0	0	0
20	6	0	0	5	0	0	0	0
21	25	0	0	23	0	0	0	0
22	27	0	7	17	1	0	0	1
23	17	0	6	12	1	0	0	1
24	27	0	6	21	0	0	0	0
25	44	0	1	42	0	0	0	0
26	31	0	12	19	0	0	0	0
27	54	0	4	48	1	0	0	1
28	38	0	12	26	1	0	0	1
29	0	0	0	0	0	0	0	0
30	36	0	5	30	0	0	0	0
31	100	0	4	78	0	2	2	0
32	0	0	0	0	0	0	0	0
33	5	0	0	4	0	0	0	0
34	1	0	0	1	0	0	0	0
35	13	1	0	7	0	0	0	0
36	18	0	3	14	0	0	0	0
37	38	0	4	39	0	0	0	0
38	4	0	0	2	0	0	0	0
39	40	0	1	39	0	0	0	0
40	58	3	16	47	0	0	0	0
41	54	2	8	50	0	0	0	0
42	18	1	2	5	0	0	0	0
43	45	1	3	44	0	0	0	0
44	79	0	7	73	0	0	0	0
45	48	1	7	41	0	0	0	0
46	66	9	7	68	0	0	0	0

（出典：注78を見よ）

回次	衆議院 質問件数	衆議院 緊急質問件数	衆議院 答弁件数	衆議院 答弁書面数	貴族院 質問件数	貴族院 緊急質問件数	貴族院 答弁件数	貴族院 答弁書面数
47	12	1	1	12	0	0	0	0
48	5	1	0	0	0	0	0	0
49	34	3	4	32	0	0	0	0
50	55	7	11	54	0	5	5	0
51	63	12	13	60	0	1	1	0
52	58	17	25	53	0	5	5	0
53	0	10	9	0	0	0	0	0
54	2	0	0	0	0	0	0	0
55	13	4	3	12	0	1	1	0
56	53	8	8	50	0	2	2	0
57	2	0	0	0	0	0	0	0
58	26	0	0	25	0	0	0	0
59	62	1	1	62	0	3	3	0
60	4	0	0	0	0	2	2	0
61	2	7	5	2	0	0	0	0
62	8	0	0	7	0	0	0	0
63	19	2	2	19	0	0	0	0
64	39	0	0	38	1	1	1	1
65	57	2	18	40	1	3	4	0
66	3	1	1	3	0	0	0	0
67	27	0	8	5	0	0	0	0
68	3	0	0	0	0	0	0	0
69	15	1	1	14	0	0	0	0
70	48	2	2	32	0	1	1	0
71	19	0	0	19	1	0	0	1
72	5	0	0	5	0	0	0	0
73	21	1	1	18	1	0	0	1
74	15	1	7	9	1	1	1	1
75	8	2	2	6	1	0	0	1
76	18	0	0	18	0	0	0	0
77	1	0	0	1	0	0	0	0
78	0	0	0	0	0	0	0	0
79	2	0	1	1	0	1	1	0
80	0	0	0	0	0	0	0	0
81	8	0	2	6	0	0	0	0
82	0	0	0	0	0	0	0	0
83	0	0	0	0	1	0	0	1
84	0	0	0	0	0	0	0	0
85	0	0	0	0	0	0	0	0
86	4	3	3	4	2	0	2	0
87	0	0	0	0	0	0	0	0
88	2	0	0	2	0	0	0	0
89	4	0	0	4	1	0	1	0
90	12	7	8	11	0	1	1	0
91	0	4	4	0	0	2	2	0
92	1	3	3	1	1	2	2	1
総計	1408	18	125	1143	47	2	8	36

【図表 2 衆議院における質問回数別の議員数】



(出典：注78を見よ)

そこで、これら質問回数 1 回の議員 325 名が当選何期目に質問したのかを調べた。すると、当選 1 期目に質問をしたのは 177 名（質問 1 回議員の 54.5%）、当選 2 期目に質問をしたのは 77 名（質問 1 回議員の 23.7%）であった。このことから、大半（質問 1 回議員の 78.2%）の議員が、当選 1 期目若しくは 2 期目に質問を経験していることが分かる。

これらと、発議者が議場で説明演説できる制度であったことを踏まえると、衆議院の質問制度は、若手議員の能力を発揮する機会、あるいは能力を見る機会として、各会派から活用されていた面があったと考えられる。

一方、いわゆるベテランになっても質問を提出し続ける議員も、少数ではあったが存在した。もっとも多かったのは、田中正造議員（90回）であった。田中は、帝国議会開院前から自由民権運動に取り組み、議員になってからは足尾鉍毒事件の問題を中心に活動した。実際、多くの質問が足尾鉍毒事件を追及するものであった。また、第 2 位の横山勝太郎議員（50回）、第 3 位の花井卓三議員（37回）、第 4 位の清瀬一郎議員（26回）は、いずれも弁護士で、東京弁護士会長を務めた点で共通している。

貴族院では、質問発議者 72 名のうち、1 回 44 名、2 回 22 名、4 回 4 名、5 回 1 名、14 回 1 名であった。発議者に 14 回になっている谷干城議員は、子爵、大臣経験者でありながら、足尾鉍毒事件などの社会問題にも取り組んだ人物であった。同事件では、質問を 2 回提出し、住民運動を支援する鉍毒調査有志会にも名前を連ねていた⁸²。

また、全貴族院議員の出身を見ると、皇族議員 51 名、華族議員 761 名、勅選議員 640 名、学士院議員 9 名、多額納税議員 480 名、朝鮮・台湾勅選議員 9 名であった。貴族院の全質問発議者を出身別に分けると、華族議員 34 名、勅選議員 34 名、学士院議員 2 名、多額納税議員 2 名となる。これらから、政府の藩屏を期待された華族議員の質問が比較的盛んであったことと、平民出身の多額納税議員の質問が不活発であったことが分かる。

三 小 括

本章では、これまで明らかにされてこなかった、帝国議会における質問の運用実態の一端を明らかにした。特に、会期別の質問件数は、公式の議会資料集である『議会制度七十年史』及び『議会制度百年史』にも掲載されていないもので、資料価値も高いと考える。

また、衆議院の質問発議者には、しばしば当選1期目若しくは2期目の若手議員がなっていることも明らかにした。そのことから、質問制度には、若手議員の能力発揮あるいは試験としての側面があったと考えられる。貴族院を見ると、質問発議者に華族議員が一定程度占めていることと、平民出身の多額納税議員がほとんどいないことを明らかにした。

一方、質問制度には、社会問題に関心の高い議員や法制に通じている議員が、積極的に活用するという側面もあった。その典型例が90回の質問を発議した田中であつた。だが、田中がどのように質問制度を活用したのかについては、示すことができなかった。これは今後の研究課題である。

結 論

本論文は、帝国議会の質問制度における成立過程、変容過程、運用実態を明らかにすることを目的としていた。

第一章では、帝国議会の質問制度の成立過程を明らかにした。帝国憲法の制定過程では議院の権利として質問制度を位置づけることが検討されたものの、結局は議院法で議事手続として質問制度を位置づける結果となった。この成立過程から、明治政府が、諸外国の議会との比較から質問制度の必要性は認めていたものの、政府批判の手段とされないようその役割を局限しようとし、議院法に定めたものを手続のすべてと考えていたことを明らかにした。

第二章では、主に衆議院における質問制度の変容過程を明らかにした。質問制度は、帝国議会開院と同時に、議員の手によって機能を拡大する方向で変容し始めた。この変容で重要な役割を果たしたのが、民党勢力の主導で策定された衆議院規則の質問条項、議員の活動結果である先例を根拠とする説明演説と口頭答弁に対する意見演説・質疑、並びに本格的な口頭質問の導入を決めた1910（明治43）年の衆議院各派協議会決定であつた。一方で、質問制度には政府の協力姿勢を前提とする致命的な欠陥があつた。

第三章では、帝国議会における質問の運用実態を明らかにした。特に、会期別の質問件数は、戦後の公刊史料や先行研究では明らかにされてこなかったものである。また、衆議院において若手議員がしばしば質問発議者になっていることから、質問制度が若手議員の活動機会となっていたことも示した。その一方、質問制度には、社会問題に関心の高い議員や法制に通じている議員が、積極的に活用する側面があることも示した。

以上のことから、本論文では、帝国議会の質問制度が、民党勢力及び議員が自らの力で発展させた政府監視の手段だったことを、明らかにした。戦前におけるデモクラシーの一つの結実であつたともいえる。このことは、政党内閣の崩壊とともに質問を抑制する先例が生まれたことや、アジア

太平洋戦争期にほとんど質問がなかったことから明らかである。

また、これまで明らかにされてこなかった質問制度の変容過程及び各会期の質問件数を明らかにできたことは、本論文の大きな成果である。

他方、帝国議会の質問制度には、先行研究及び資料の乏しいことから、今後の研究課題も多く残された。まず、質問制度を活用した議員の具体例を示すことができなかった。次に、貴族院の質問制度について、変容過程を明らかにすることができなかった。また、衆議院の質問制度についても、各派協議会決定のなされた理由を明らかにできなかった。この他、質問制度に対して、同時代の政府や政党、議員、法学者からの評価も示すことができなかった。そして、帝国議会の質問制度がどのようにして国会の質問制度に変容したのかということが、もっとも大きな研究課題として残っている。

最後となるが、冒頭で示した映画『檻^{らんる}の旗』は、田中正造が質問制度を重視していたことを的確に表していたことになる。質問趣旨を説明演説できる点が、田中には必要だったのであろう。また、田中の「亡国に至るを知らざればこれすなわち亡国」という有名な言葉⁸³も、元々は第14回議会中に提出した「亡国ニ至ルヲ知ラサルハ之レ即亡国ノ儀ニ関スル件」という質問のタイトルであった。実に、田中の憤激が痛いほどに伝わってくる。田中が亡くなったのは、1913（大正2）年であった。約100年後に生きる私たちは、はたして「亡国に至る」を知っているのだろうか。

注

- ¹ 監督、吉村公三郎。出演、三国連太郎、志村喬、中村敦夫、他。1974年。
- ² 利根川河畔の川俣（現在の群馬県明和町）において1900年2月13日に発生。参加農民の数には諸説ある。由井正臣『田中正造』（岩波書店、1984年）160-161頁参照。
- ³ 国会法第76条は緊急時の口頭質問を認めているが、天変地異など議院運営委員会が認めた場合に限り、機会はほとんどない。大石眞『議会法』（有斐閣、2001年）115-116頁。
- ⁴ 『政治学論集〈第50号〉』（駒澤大学法学部、1999年10月）所収。但し、第4回駒澤大学政治学研究会（1999年3月20日）における報告要旨をまとめたもの。
- ⁵ 大石眞『議院法制定史の研究』（成文堂、1990年）。同『日本立法資料全集3議院法』（信山社、1991年）。
- ⁶ 大蔵省印刷局、1961年。
- ⁷ 「初稿」伊藤博文『秘書類纂憲法資料中巻』（原書房、1970年）46-47頁。なお、同書では「憲法義解未完初稿」とあるが、「憲法義解未完」の文字は後年書き込まれたものと言われる。稲田正次『明治憲法成立史下巻』（有斐閣、1962年）44頁参照。
- ⁸ 原文はドイツ語。前掲『明治憲法成立史下巻』104-116頁に、伊藤博文秘書類纂「憲法八」に収められた邦訳全文が所収されている。それによると「質問」には「インテルヘラチオン」とルビがある。「インテルヘラチオン」とは *interpellation*、すなわち「政府の政治責任を問う問責質問」（前掲『議会法』115頁）を指すと考えられる。
- ⁹ 稲田はこの規定について、バイエルン議院法やプロイセン代議院議事規則などを参考にしたようだと言っている。前掲『明治憲法成立史下巻』121頁参照。
- ¹⁰ 「甲案試草」伊藤博文『秘書類纂憲法資料上巻』（原書房、1970年）467頁。「乙案試草」同607頁。
- ¹¹ 「夏島草案」の全文は前掲『明治憲法成立史下巻』198-205頁。伊藤は、井上甲案の質問権条項などに、自ら「此條不用」と書き入れている。同136-137頁参照。
- ¹² 「逐条意見」井上毅伝記編纂委員会編『井上毅伝資料篇第一』（国学院大学図書館、1966年）587頁。「日本憲

法修正案二関スル意見」伊藤博文『秘書類纂憲法資料下巻』（原書房，1970年）86-88頁。なお、「日本憲法修正案二関スル意見」には「已代治」と署名されているが、伊東が訳者もしくは所有者であることを示したものとされている。前掲『明治憲法成立史下巻』247-248頁参照。

¹³ 前掲『明治憲法成立史下巻』275頁。

¹⁴ 『枢密院会議議事録第一巻』（東京大学出版会，1984年）290頁。

¹⁵ 同上290-292頁。

¹⁶ 前掲『明治憲法成立史下巻』574頁。

¹⁷ 『枢密院会議議事録第三巻』（東京大学出版会，1984年）42頁。

¹⁸ 前掲『議院法制定史の研究』292頁。

¹⁹ 前掲『枢密院会議議事録第三巻』42-44頁。

²⁰ 伊藤は帝国議会の行政監視権限として、請願受理権、上奏建議権、財政監督権とともに、「議員政府に質問し弁明を求むるの権」を挙げていた。伊藤博文（宮沢俊義校註）『憲法義解』（岩波書店，1940年）65頁参照。また、当時の有力学説も、議会に質問権があるという立場を採っていた。前掲『議院法制定史の研究』310-313頁参照。だが、憲法に明文化された権利とそうでない権利とは明らかに異なり、非文化が質問権の根拠を弱めているのは明白である。

²¹ 「議院法第一次案」前掲『日本立法資料全集 3 議院法』161頁。

²² 「議院法試草」同上161頁。

²³ 正確な作成時期をめぐることは議論があるが、ここでは憲法「十月草案」と同時期とする大石の説を採っている。前掲『議院法制定史の研究』100-101頁参照。

²⁴ 「議院法最初原本」前掲『日本立法資料全集 3 議院法』178-179頁。

²⁵ 「委員会議原案」同上178-179頁。

²⁶ 「クルメッキの国会意見」同上189-198頁。クルメッキ意見書の影響は、議長勅任制と議院規則の施行勅裁判とに顕著であった。前掲『議院法制定史の研究』118-120頁参照。

²⁷ 「委員決議案〈第二次修正案〉」前掲『日本立法資料全集 3 議院法』224-225頁。

²⁸ 「委員決議案に対する伊藤議長覚書」同上239頁。

²⁹ 「議院法説明〈義解〉」同上276-277頁。

³⁰ 「再審會議決定案」同上251-252頁。修正の経過については前掲『議院法制定史の研究』265-266頁参照。

³¹ 前掲『議院法制定史の研究』298-299頁。

³² 「公布議院法」前掲『日本立法資料全集 3 議院法』304頁。

³³ 赤坂幸一「明治議院規則の制定過程」（『議會政治研究』2001年12月号）52頁参照。なお、赤坂はこの時期の林田について枢密院書記官としているが、林田は1888年11月に法制局参事官試補に任命され、翌年6月に同局参事官に昇任している。秦郁彦編『日本近現代人物履歴事典』（東京大学出版会，2002年）417頁参照。

³⁴ 議院規則発効方法の問題については、大石眞『議院自立権の構造』（成文堂，1988年）247-253頁を参照のこと。

³⁵ 「臨時帝国議会議事務局報告書」前掲『日本立法資料全集 3 議院法』440-441頁。「議院規則諸案」同441-474頁。

³⁶ 前日の9月30日に衆議院書記官長から各議員及び全国の各新聞社に配布された。「朝野新聞」1890年10月1日（東京大学法学部近代日本法政史料センター編『朝野新聞縮刷版32』ペリかん社，1984年）参照。

³⁷ 「郵便報知新聞」1890年10月29日（郵便報知新聞刊行会『復刻版・郵便報知新聞第70巻』柏書房，1992年，236頁）。

³⁸ 「郵便報知新聞」1890年11月19日（同上324頁）。

³⁹ 開院式当日の衆議院会派は、弥生倶楽部131名、大成会85名、議員集会所43名、無所属41名、計300名であった。衆議院・参議院『議會制度百年史・帝国議會史上巻』（大蔵省印刷局，1990年）1頁参照。

⁴⁰ 「郵便報知新聞」1890年11月20日（前掲『復刻版・郵便報知新聞第70巻』328頁）。

⁴¹ 「郵便報知新聞」1890年11月22日（同上337頁）。

⁴² 「郵便報知新聞」1890年12月2日（同上388頁）。

- ⁴³ 「衆議院規則」前掲『日本立法資料全集 3 議院法』527頁。
- ⁴⁴ 第37回議會中1916年 2 月 6 日、小久保喜七衆議院議員は、自らの提出した質問に対する大隈重信内閣総理大臣の答弁が要領を得なかったとして、本規則に基づき「更ニ精細ノ質問」を求め、大隈は同月16日に議場で後日に書面で答弁すると発言し、同月23日に書面で答弁した。「衆議院先例集纂」(1920年 6 月) 542頁。
- ⁴⁵ 前掲「議会の質問と情報公開」123頁。
- ⁴⁶ 「衆議院第十次改正規則」前掲『日本立法資料全集 3 議院法』527頁。
- ⁴⁷ 先例については、浅野一郎『国会事典第 3 版補訂版』(有斐閣、1998年) 184-185頁参照。
- ⁴⁸ 「衆議院先例集纂」(1891年 6 月) 4-5頁。国立国会図書館の保有する最も古い衆議院先例集であり、第 1 回帝国議會閉会直後の編集であることから、最初の衆議院先例集と考えられる。
- ⁴⁹ 本整理は、議院法、衆議院規則、「衆議院先例集纂」1891年 6 月版、1892年から1894年までに 5 回刊行された「同追加」、同1895年11月版、同1896年11月版、同1897年版12月版、同1898年版 5 月版、同1898年11月版、同1899年11月版、「衆議院先例集纂草案」1901年11月版、同1902年11月版、同1903年 4 月版、同1904年11月版、「衆議院先例集纂上巻本會議ノ部」1908年12月版を基にしている。
- ⁵⁰ 第 1 回議會では議長が質問提出のなされたことを報告するのみであったが、第 2 回議會において植木枝盛議員が主意書の印刷配布を求めたところ、中島信行議長はとりあえず主意書を朗読して速記録に掲載することとした。後日、植木が朗読しなくとも主意書全文を速記録に掲載することを提案し、中島は植木提案を採用した。「衆議院先例集纂」(1896年11月) 9-10頁参照。
- ⁵¹ 説明演説について、提出議員が複数の場合に、2 名の議員がそれぞれ演説した例がある。また、質問が簡易な場合や会期が切迫している場合などに、演説を省略した例がある。その場合、弁明書若しくは参考書を速記録に掲載する例もあった。前掲「衆議院先例集纂上巻本會議ノ部」(1908年12月版) 547-548頁参照。
- ⁵² 第 3 回議會では、國務大臣による書面答弁の他に、政府委員が口頭で詳細を説明した例があった。前掲「衆議院先例集纂」(1895年11月版) 8-9 頁参照。また、第23回議會では、質問事項に関係する他議案の議事中に國務大臣が口頭で答弁する例があった。前掲「衆議院先例集纂上巻本會議ノ部」(1908年12月版) 554-555頁参照。
- ⁵³ 第 4 回議會では、國務大臣の代理でない政府委員の口頭答弁が取り消された例があった。前掲「衆議院先例集纂」(1895年11月版) 9-11頁参照。
- ⁵⁴ 第23回議會では、國務大臣の口頭答弁中に、議員が質問趣旨を補足し、國務大臣もこれに答弁する例があった。前掲「衆議院先例集纂上巻本會議ノ部」(1908年12月版) 558頁参照。
- ⁵⁵ 「衆議院先例集纂」(1930年 4 月版) 523頁。
- ⁵⁶ 本整理は議院法、衆議院規則、「衆議院先例集纂」1912年12月版、同1915年 4 月版、同1920年 6 月版、同1924年 6 月版、同1930年 4 月版、同1932年 4 月版、同1936年 3 月版、同1937年 7 月版、同1942年12月版、「衆議院先例要覧」1933年12月版を基にしている。
- ⁵⁷ 院議によって質問の趣旨弁明を一次延期、あるいは許可しなかった例があった。「衆議院先例集纂」(1915年 4 月版) 533-534頁、537-538頁。
- ⁵⁸ この先例は、具体的な事例の示されないまま、「衆議院先例集纂」(1936年 3 月版) 以後の先例集に突如として出現している。同557頁参照。
- ⁵⁹ 「衆議院先例集纂」(1936年 3 月版) 554頁。
- ⁶⁰ 衆議院・参議院『議會制度百年史・議會制度編』(1990年、大蔵省印刷局) 321頁。
- ⁶¹ 第 1 回議會中1891年 2 月13日、貴族院における初めての政府答弁の直後、質問提出者の谷干城議員が質問提出の理由を議場で演説した例がある。「貴族院第一回通常會議事速記録第二十八号」『帝国議會貴族院議事速記録 2』(東京大学出版会、1979年) 455-456頁。
- ⁶² 「貴族院第十次改正規則」前掲書『日本立法資料全集 3 議院法』494頁。
- ⁶³ 前掲『議會制度百年史・議會制度編』321頁。
- ⁶⁴ 「貴族院先例録」(自第一回議會至第五十回議會)、同(自第一回議會至第六十五回議會)、同(自第一回議會至第七十四回議會)の 3 冊である。
- ⁶⁵ 貴族院では第31回議會中1914年 2 月26日、衆議院では第35回議會中同年12月12日が、それぞれ最初の緊急

質問である。前掲『議会制度七十年史・帝国議会議案件名録』1007頁，同1015頁参照。

⁶⁶ 貴族院による議会制度改革の動きはほとんど見られなかった。村瀬信一『帝国議会改革論』（吉川弘文館，1997年）14-15頁参照。

⁶⁷ 1890年12月12日衆議院提出，審議未了。

⁶⁸ 1894年12月24日衆議院提出，翌年3月14日衆議院修正可決・貴族院送付，審議未了。

⁶⁹ 1897年1月27日衆議院提出，同年3月13日衆議院修正可決・貴族院送付，審議未了。

⁷⁰ 衆議院事務局『議院法改正経過概要』（1936年8月）27頁。

⁷¹ 前掲『議院法改正経過概要』115頁。

⁷² 1902年1月25日衆議院提出，同年2月22日衆議院修正可決・貴族院送付，同年3月6日貴族院否決。法案内容及び審議経過詳細は，前掲『議院法改正経過概要』355-388頁参照。

⁷³ 1933年2月17日衆議院提出，同月18日衆議院可決・貴族院送付，審議未了。

⁷⁴ 政党が，政権に参画するとともに議会制度改革の熱意を失い，五・一五事件で政権から離れて再び議会制度強化に目を向けたからだとする研究がある。前掲『帝国議会改革論』参照。

⁷⁵ 同上125頁。

⁷⁶ 『議会振興要綱』前掲『議会制度百年史・議会制度編』241頁。「議院法中改正法律案（久原房之助君外五十五名提出）」前掲『議院法改正経過概要』1230頁。

⁷⁷ 第65回議会の今井健彦議員提出案，第67回議会の前田米蔵議員提出案がそれに当たる。

⁷⁸ 図表1，図表2，本章のデータの出典は次のとおり。衆議院事務局『衆議院議案件名録（自第一回議会至第六十回議会）』（1932年），第61回議会から第92回議会までの衆議院事務局『衆議院報告』，貴族院事務局『貴族院事務局諸課報告（第一回帝国議会）』（1891年），第2回議会から第83回議会までの貴族院事務局『貴族院事務局報告』，第84回議会から第92回議会までの『帝国議会貴族院議事速記録70』（東京大学出版会，1984年），『同71』（1984年），『同72』（1985年），『同73』（1985年），『同74』（1985年），前掲『議会制度七十年史・帝国議会議案件名録』。なお，『衆議院議案件名録』では，第42議会中の緊急質問1件の記載漏れがある。この質問は『議会制度七十年史・帝国議会議案件名録』に記載があり，『帝国議会衆議院議事速記録36』（東京大学出版会，1982年）308-389頁で『議会制度七十年史・帝国議会議案件名録』が正しいことを確認した。また，図表1に質問件数と答弁件数の合致しないものがあるのは，政府の答弁拒否の例，議員の質問撤回の例，口頭答弁と書面答弁の両方なされた例，解散で政府に転送できなかった例，日程の都合で上程できなかった例が含まれるため。

⁷⁹ 武藤金吉「輸出生糸及羽二重二関スル件」（1914年12月12日）。

⁸⁰ 衆議院・参議院『議会制度七十年史・貴族院参議院議員名鑑』（大蔵省印刷局，1960年），『同・衆議院議員名鑑』より。貴族院で重複掲載された議員は一人として扱っている。貴族院と衆議院両方に在籍した議員はそれぞれの院でカウントしている。

⁸¹ ここでは，注78の史料で，発議者として名前が掲載されている議員を発議者としている。「外○名」などと，史料で名前の省略されている発議者はカウントに含めていない。貴族院で質問件数に比べて発議者数が多いのは，第1回の『貴族院事務局諸課報告（第一回帝国議会）』及び第2回から第16回までの『貴族院事務局』が，複数発議者の場合でも発議者名を省略していないため。『衆議院議案件名録』では，第1回議会の3件を除き，代表発議者以外を省略している。

⁸² 前掲『田中正造』167頁。

⁸³ 例えば，同上のカバーにつけられた帯には，この言葉が記されている。